LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL SISTEMA DISCIPLINARIO POLICIAL EN EL PERÚ

Los principios del sistema disciplinario policial como criterios de interpretación en la Ley 30714

[THE GUIDING PRINCIPLES OF THE POLICE DISCIPLINARY SYSTEM IN PERU - The principles of the police disciplinary system as interpretation criteria in Law 30714]

José María Pacori Cari

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico más leído del Perú

Comentario: Art. 1 Ley 30714; Art. VIII Decreto Supremo 003-2020-IN

Sumario: I. Principio de legalidad - II. Principio de la autonomía de la responsabilidad administrativa - III. Principio del debido procedimiento - IV. Principio de doble instancia - V. Principio de inmediatez - VI. Principio de proporcionalidad - VII. Principio de reserva - VIII. Principio de prohibición de la doble investigación o sanción - IX. Principio de tipicidad - X. Principio de razonabilidad - XI. Principio de imparcialidad - XII. Principio de celeridad - XIII. Causalidad - XIV. Presunción de licitud - XV. Culpabilidad - XVI. Principio de irretroactividad - XVII. Principio de igualdad

---

Resumen. *En el presente artículo se hace un análisis de los principios rectores del sistema disciplinario policial previsto en la Ley 30714 que es la norma que regula el Derecho Disciplinario Policial en el Perú, teniendo en cuenta su función interpretativa en las normas disciplinarias.*

Abstract. *This article makes an analysis of the guiding principles of the police disciplinary system provided for in Law 30714, which is the norm that regulates Police Disciplinary Law in Peru, taking into account its interpretive function in disciplinary norms.*

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

Palabras Clave: Legalidad – Debido Procedimiento – Irretroactividad de las normas – Presunción de licitud

Keywords: Legality - Due Procedure - Irretroactivity of the rules - Presumption of legality

Recibido: 16/10/2020
Aprobado: 17/11/2020

En el Derecho Disciplinario Policial, los principios constituyen el inicio, origen o comienzo del sistema jurídico disciplinario policial, se constituyen en una de las fuentes del Derecho Disciplinario al lado de la ley y el reglamento, *ergo*, estos principios cumplen una **doble función**:

a) Los **principios rectores del sistema disciplinario policial son fuente de generación del Derecho Disciplinario Policial**, es decir, son anteriores al mismo; por lo que en la aplicación de las normas positivas que conforman el sistema jurídico disciplinario policial se debe tener en cuenta el principio o principios que informan estas normas disciplinarias.

b) Los **principios rectores del sistema disciplinario policial constituyen criterios de interpretación** y son de aplicación obligatoria en todo procedimiento disciplinario policial[1], en caso de ambigüedad o duda sobre el sentido de una norma disciplinaria se deberá de recurrir a los principios del sistema disciplinario policial, esta aplicación no solo se limita a las normas sustantivas del Derecho Disciplinario Policial, sino que se también se orienta a las normas adjetivas del mencionado Derecho.

La enumeración de los principios que rigen el sistema disciplinario policial en la Ley 30714 y su Reglamento **no es taxativa**, es *numerus apertus*, por lo que en su aplicación también se puede recurrir a los principios que informan el Derecho Administrativo Sancionador, *verbi gratia*, en caso de duda se estará a lo que favorezca al investigado.

A continuación, realizaremos un comentario de cada uno de los principios del sistema disciplinario policial.

I. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En el régimen disciplinario policial, por este principio el superior y los órganos disciplinarios deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas, y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas[2].

Este principio debe ser complementado con lo indicado en el artículo 248, inciso 1 del TUO de la Ley 27444 que refiriéndose al **principio de legalidad** en la potestad disciplinaria indica:

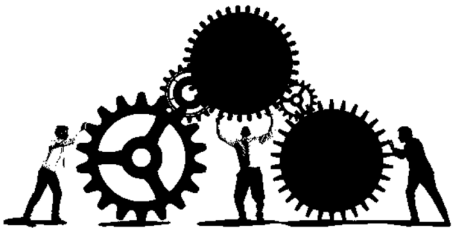
"Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad".

Cuando se hace referencia al **superior** en el principio de legalidad, se entiende que es el responsable de ejercer autoridad en todo lugar y circunstancia, así como mantener la disciplina mediante la instrucción, el mando justo, el buen ejemplo y la imparcialidad; asimismo, estimula y corrige oportunamente al subordinado dentro del marco legal[3], *ergo*,

[1] Art. 1 Ley 30714, Perú
[2] Art. 1, inciso 1 Ley 30714, Perú
[3] Art. 8 Ley 30714, Perú

el superior respecto del subordinado actúa dentro del marco de la ley, esto es, observando las normas constitucionales, normas legales y normas reglamentarias. Ahora bien, *a contrario sensu*, del superior tenemos al **subordinado** que obedecerá las órdenes recibidas siempre que no sean contrarias a lo señalado en la Constitución Política del Perú y la normatividad vigente y dará cuenta de su cumplimiento al superior que las impartió[4].

Estando a estas precisiones, respecto de la sujeción del superior a la legalidad, definimos al **superior del investigado** como el miembro de la Policía Nacional del Perú de grado superior al investigado, o que siendo del mismo grado lo tiene bajo su comando o recibe una denuncia en contra de este, quien al constatar o tomar conocimiento de la comisión de una infracción leve, impondrá la sanción que corresponda[5].



Por su parte, cuando se hace referencia en este principio a los **órganos disciplinarios** se entiende que estos son los siguientes[6]: a) el Tribunal de Disciplina Policial; b) Oficina de Asuntos Internos; c) la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú como órgano disciplinario y a través de: Inspector General de la Policía Nacional del Perú, Inspectoría Macro Regional, Inspectorías Descentralizadas (según su competencia territorial), Oficina de Disciplina (OD) de las Jefaturas Administrativas del nivel Dirección, Regiones Policiales, Frentes Policiales, Direcciones Territoriales, Divisiones Territoriales y de las Unidades Operativas; y, d) el superior jerárquico del investigado. *Ergo*, los órganos disciplinarios, tanto órganos de investigación como órganos de decisión, deberán de sujetarse a las normas constitucionales, normas legales y normas reglamentarias en su actuación en los procedimientos disciplinarios policiales.

Ahora bien, establecidas las autoridades administrativas que se encuentran sujetas al principio de legalidad, es importante referirnos que éstas, según indica la norma, están sujetos a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho. Es así que cuando la norma se refiere a la sujeción a la **Constitución Política del Perú**, se deberá de tener en cuenta que las autoridades administrativas también deben de observar que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú[7], *verbi gratia*, también lo serán los Convenios de la OIT ratificados por el Perú. La referencia a la **ley** corresponderá a su sentido formal y material; desde un punto de vista formal implicará a la Ley dada por el Congreso de la República, desde un punto de vista material implicará las demás normas con rango y fuerza de ley que forman parte del ordenamiento jurídico, *verbi gratia*, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Sentencias de Inconstitucionalidad, entre otras normas. Por último, la referencia al **derecho** implicará las normas con rango inferior a la ley, por lo que se observarán las **normas**

[4] Art. 8 Ley 30714, Perú
[5] Art. 37 Ley 30714, Perú
[6] Art. 36 Ley 30714, Perú
[7] Cuarta Disposición Final y Transitoria Constitución Política del Perú, 1993

reglamentarias, como sería el caso de los Decretos Supremos; asimismo, la referencia al derecho implicará la observancia de la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional en lo que se refiera a la interpretación de normas sobre la potestad disciplinaria, también será de observancia la jurisprudencia administrativa del Tribunal de Disciplina Policial.

En el caso de los efectivos policiales estos se rigen por el **principio de libertad**, esto es, que en el procedimiento disciplinario policial pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

Es importante indicar que los órganos disciplinarios de la Policía Nacional del Perú no pueden ejercer **control difuso** sobre las normas disciplinarias policiales, esta atribución solo corresponderá, por mandato constitucional, a los jueces en los procesos judiciales en los que emitan sentencia.

II. PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El procedimiento disciplinario sancionador es independiente y distinto de los procesos jurisdiccionales civiles, penales u otros; y está orientada a establecer la responsabilidad administrativo-disciplinaria en las que incurre el personal de la Policía Nacional del Perú[8].

Este principio debe ser concordado con el artículo 264 del TUO de la Ley 27444 que sobre la **autonomía de responsabilidades** indica

"Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación. Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario."

Conforme a esta autonomía, es posible la existencia simultánea de un proceso civil de indemnización por daños y perjuicios, un proceso penal (incluye la investigación preliminar e investigación preparatoria) y un procedimiento administrativo disciplinario policial; este último podría suspenderse en su tramitación a través de una disposición judicial expresa en contraria como sería, *verbi gratia*, una resolución judicial que dicta medida cautelar de suspensión del procedimiento disciplinario policial.

III. PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

Las infracciones son sancionadas con sujeción a los procedimientos establecidos en la Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú – Ley 30714, respetándose las garantías y derechos del debido procedimiento[9]; estos **procedimientos** a los que se refiere la ley son los siguientes: a) Procedimiento administrativo – disciplinario para infracciones leves, b) Procedimiento administrativo – disciplinario para infracciones graves y muy graves, c) Procedimiento administrativo disciplinario sumario, y d) procedimiento de medidas preventivas. El **debido procedimiento** observará el **procedimiento regular** en tanto es un requisito de validez del acto sancionador que se podría emitir, en efecto, el **procedimiento regular** está regulado en el artículo 3, inciso 5 del TUO de la Ley 27444 que indica:

[8] Art. 1, inciso 2 Ley 30714, Perú

[9] Art. 1, inciso 3 Ley 30714, Perú

"Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación".

De esta manera, los procedimientos administrativos disciplinarios a los que hemos hecho referencia deben de observar en su desarrollo los pasos y etapas previstos en la ley para la generación del acto de sanción; en caso de existir una omisión o defecto en el procedimiento regular, esto acarrea la nulidad del acto que pone fin al procedimiento sancionador.

Por otro lado, **los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo**. Tales derechos y garantías comprenden el derecho a la defensa, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten[10]. Estando a esta enumeración consideramos oportuno realizar algunas precisiones sobre algunos derechos a los que se ha hecho referencia:

a) Cuando la norma establece el **derecho de producir pruebas** se debe de tomar en cuenta lo previsto en el artículo 177 del TUO de la Ley 27444 que establece

"Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede: 1. Recabar antecedentes y documentos. 2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo. 3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de las mismas declaraciones por escrito. 4. Consultar documentos y actas. 5. Practicar inspecciones oculares."

Estando a esto, cuando se establece el **derecho a producir pruebas** se entenderá la posibilidad que el presunto infractor cree pruebas que aún no existen en el mundo jurídico, *verbi gratia*, un informe escalafonario sobre sus méritos que obran en su legajo de personal.

b) Ahora bien, en la elaboración de los **alegatos complementarios**, se estará a lo dispuesto en el artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver."

c) Por último, en relación al **derecho de solicitar el uso de la palabra**, será obligación de los órganos a cargo de los procedimientos disciplinarios policiales informar por escrito a los presuntos infractores sobre el derecho que les asiste a hacer un informe oral de hechos y/o de derecho por sí o a través de un representante, *verbi gratia*, abogado; sin embargo, no será posible fijar día y hora de informe oral del presunto infractor si éste no lo ha solicitado por escrito, el uso de la palabra es un derecho del presunto infractor no es una potestad de los órganos disciplinarios.

IV. PRINCIPIO DE DOBLE INSTANCIA

La doble instancia garantiza los derechos de impugnación y de contradicción mediante una estructura jerárquica que permite la participación de una autoridad independiente, imparcial en la revisión de

[10] Art. 1, inciso 3 Ley 30714, Perú

un acto disciplinario previo, sea porque los interesados interpusieron recursos de apelación o proceda la consulta[11].

La **naturaleza de la doble instancia** la podemos observar en los fundamentos 26 y 27 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 6149-2006-PA/TC y 6662-2006-PA/TC que indica

"Tal argumento no tiene ninguna relación con lo que realmente protege el derecho a la pluralidad de instancias. Éste garantiza que, en la dilucidación de una controversia planteada en sede judicial, exista una estructura jurisdiccional que, cuando menos, se encuentre organizada en una doble instancia, y para cuyo acceso se prevean los medios impugnatorios que correspondan. Este derecho no garantiza, como parece creerlo la recurrente, que toda pretensión planteada a través de los medios impugnatorios deba ser amparado u otorgado. Tampoco garantiza un pronunciamiento sobre los extremos planteados en el medio impugnatorio, cuando la instancia judicial superior advierta que en su concesión o en el desarrollo del proceso, se ha producido una causal de nulidad contemplada en la ley".

La **doble instancia** se sustenta en el derecho de impugnación y de contradicción, sin que ello implique que la instancia revisora declare fundado el recurso interpuesto por el presunto infractor.

a) Respecto del **derecho de contradicción** que sustenta el principio de doble instancia tenemos el artículo 120 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos".

b) Por su parte, el **derecho de impugnación**, administrativamente, lo encontramos en el artículo 217 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo."

De esta manera, se tiene que el principio de doble instancia se corresponde con el ejercicio del derecho de contradicción a través de los recursos administrativos que interpone efectivo policial investigado, sin que la interposición de los mismos implique la fundabilidad de la pretensión impugnatoria.

V. PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

El conocimiento de la comisión de una infracción obliga el inicio inmediato del procedimiento administrativo-disciplinario correspondiente y compromete la responsabilidad del superior[12].

El **principio de inmediatez** supone que la respuesta sancionadora del empleador público ante la toma de conocimiento de la comisión de una falta, debe darse en un plazo razonable; este principio, a su vez, se funda en el de buena fe que de manera general rige de la negociación, celebración y ejecución de los contratos, asumiéndose a partir de él que las sanciones que tengan base en algún suceso de la relación laboral deben ser impuestas dentro de un plazo razonable de conocida la falta que las motive, y que si ello no ha ocurrido, es porque el empleador ha decidido perdonar la falta cometida; es así que respecto de este principio de inmediatez son **criterios**

[11] Art. 1, inciso 4 Ley 30714, Perú

[12] Art. 1, inciso 5 Ley 30714, Perú

de observancia obligatoria los siguientes[13]:

a) El ejercicio diligente de las potestades otorgadas a los órganos de gestión de personal de acuerdo con la gravedad de fa falta.
b) El cumplimiento estricto de los plazos máximos de duración del proceso disciplinario que correspondan a cada régimen laboral y, ante su inexistencia, la adecuación de sus pasos a los términos estrictamente necesarios para cumplir su finalidad.
c) La adopción de acciones tendientes a que los procesos disciplinarios sean ventilados con celeridad, oportunidad y eficacia.

El principio de inmediatez se aplica desde que la entidad empleadora toma conocimiento de la falta cometida y cuando identifica al infractor a efectos de instaurar el procedimiento disciplinario correspondiente hasta su culminación.

Por su parte, el **principio de inmediatez** resultará de aplicación cuando no exista regulación del plazo de **prescripción en el régimen disciplinario**, por lo que su aplicación no limita o restringe la facultad sancionadora de una entidad pública en cuanto al plazo de prescripción.

VI. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Las decisiones en el ejercicio de la potestad disciplinaria sancionadora, deben mantener proporción entre la infracción cometida y la sanción[14].

Por el **principio de proporcionalidad**, las sanciones disciplinarias deben adecuarse a las infracciones disciplinarias cometidas, *ergo*, se requiere que la actuación de los órganos disciplinarios se base en el equilibrio entre los hechos y la finalidad deseada. En la imposición de una sanción disciplinaria, la autoridad debe observar obligatoriamente el principio de proporcionalidad comparando la gravedad de la falta, el daño causado al servicio público, el grado de responsabilidad del servidor público y sus antecedentes funcionales para demostrar la justeza de la sanción.

VII. PRINCIPIO DE RESERVA

El personal que conozca de una investigación administrativo-disciplinaria o sea parte de la misma, está obligado a mantener reserva del contenido del procedimiento hasta su culminación[15].

Este principio no afecta el derecho de los efectivos policiales a acceder al o los expedientes administrativos en los que son investigados, siendo que este derecho será ejercido conforme al artículo 66, inciso 3 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes: (…) 3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley."

Esta precisión resulta de importancia, por cuanto en algunos casos se ha verificado que los órganos disciplinarios impiden a los investigados el acceso a los expedientes disciplinarios en los que son parte alegando la reserva de la investigación, afirmación que resulta equivocada por cuanto la reserva indicada tiene una doble finalidad: garantizar el derecho a la intimidad personal o familiar del investigado y cautelar el bien jurídico

[13] Cfr. Informe Técnico 056-2016-SERVIR/GPGSC, Perú
[14] Art. 1, inciso 6 Ley 30714, Perú
[15] Art. 1, inciso 7 Ley 30714, Perú

protegido de la imagen institucional de la Policía Nacional del Perú.

VIII. PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LA DOBLE INVESTIGACIÓN O SANCIÓN

No se podrá investigar o imponer dos o más sanciones disciplinarias por el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento[16].

Este principio corresponde al **principio non bis in ídem** previsto en el artículo 248, inciso 11 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Non bis in idem. No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7."

Ahora bien, corresponderá a cada entidad verificar la existencia de la triple identidad a la que se hace referencia, esto es:

a) Identidad subjetiva, que los sujetos del procedimiento disciplinario sean los mismos en otro procedimiento disciplinario o proceso penal
b) Identidad objetiva, que los hechos sean los mismos en otro procedimiento disciplinario o proceso penal.
c) Identidad de fundamento, es importante considerar que mientras la responsabilidad penal se origina ante la realización de actos tipificados por el ordenamiento jurídico como delitos, que como tales, merecen el máximo reproche jurídico, la responsabilidad administrativa tiene por fuente el incumplimiento de los deberes que corresponden a un funcionario o servidor público[17].

IX. PRINCIPIO DE TIPICIDAD

Adecuación de la conducta a la infracción descrita y sancionada por la norma sin admitir interpretación extensiva o por analogía[18].

La **tipicidad** es la adecuación de la conducta realizada por el efectivo policial con las características que la encuadran en la norma descrita en la normatividad disciplinaria policial como infracción.

Por su parte, la **analogía** es un método de integración de la ley, por cuanto su utilización pretende llenar un vacío en la ley, *verbi gratia*, un caso A, cuya solución está prevista por la ley, sin embargo, un caso B similar no tiene solución legal, es decir, no existe una ley que regule el asunto, por lo que se autoriza el llenado de este vacío a través de la analogía, donde la solución legal del caso A se aplicará al caso B; estando a la delimitación de la analogía, conforme al principio de tipicidad **no es admisible la analogía en el procedimiento disciplinario policial** puesto que no será posible aplicar a una conducta no regulada la sanción disciplinaria prevista para una conducta regulada por la ley.

En el caso de la **interpretación extensiva** se busca el verdadero alcance de la norma, donde el intérprete analiza el caso, la norma que rige ese caso y busca comprender su alcance y elasticidad, en este caso, el intérprete se encarga de ajustar la norma adecuadamente, *verbi gratia*, cuando se dispone que la casa es inviolable, queda claro que el término casa no debe de entenderse en sentido literal, por lo que podría comprender a la oficina; **en el procedimiento disciplinario**

[16] Art. 1, inciso 8 Ley 30714, Perú
[17] Cfr. Informe Técnico 107-2016-SERVIR/GPGSC, Perú
[18] Art. 1, inciso 9 Ley 30714, Perú

policial tampoco es posible la interpretación extensiva, por lo que los elementos del supuesto normativo que constituyen infracción no pueden interpretarse extensivamente para imponer una sanción disciplinaria.

Sobre el **principio de tipicidad** el artículo 248, inciso 4 del TUO de la Ley 27444 indica

"Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras."

X. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Las sanciones previstas en la Ley 30714 – Ley que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú - se gradúan en atención a la gravedad, naturaleza o trascendencia del hecho, así como las referencias administrativas disciplinarias del infractor[19].

Por el **principio de razonabilidad** las conductas de los órganos disciplinarios deben estar guiadas por el **sentido común**, por lo que no pueden ser extravagantes, imprudentes ni incoherentes. Son elementos básicos que orientan la aplicación del principio de razonabilidad: a) adecuación entre medios y fines, b) adopción de la medida menos onerosa y c) relación costo – beneficio.

XI. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

El superior y los órganos disciplinarios actúan sin ninguna clase de discriminación o favoritismo entre el personal de la Policía Nacional del Perú otorgándoles tratamiento objetivo y tutela igualitaria frente al procedimiento, en atención a los bienes jurídicos protegidos[20], estos **bienes jurídicos** son: ética policial, disciplina policial, servicio policial e imagen institucional.

El artículo IV, numeral 1.5 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Principio de imparcialidad. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general."

Conforme a esto, la actuación administrativa de los órganos disciplinarios debe atender al **interés general**, en ningún momento debe de responder a los intereses particulares, por lo que, demostrada la falta de imparcialidad en un procedimiento disciplinario, los actos administrativos que se emitan en el mismo serían nulos por omitir el requisito de validez de finalidad pública.

XII. PRINCIPIO DE CELERIDAD

[19] Art. 1, inciso 10 Ley 30714, Perú

[20] Art. 1, inciso 11 Ley 30714, Perú

El superior y los órganos disciplinarios deben cumplir su actuación dentro de los plazos establecidos, evitando actuaciones innecesarias que dificulten su desenvolvimiento, por lo que se impulsará de oficio el procedimiento administrativo-disciplinario[21].

Por el **principio de celeridad**, quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento[22].

En el procedimiento disciplinario policial, el principio de celeridad halla su complemento en el **principio de impulso de oficio**, por cuanto este procedimiento se inicia de oficio, en efecto, por el principio de impulso de oficio las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias[23].

XIII. CAUSALIDAD

La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable[24].

Este principio ha sido redactado en la misma forma en la que se encuentra redactado en el artículo 248, inciso 8 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Causalidad. La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable".

Este principio diferencia entre la conducta omisiva y activa, esto es, que en la **conducta omisiva** el investigado omite realizar una conducta esperada, mientras que en la **conducta activa** el investigado realiza una conducta prohibida; *verbi gratia*, existe causalidad cuando un efectivo de la Policía Nacional del Perú fuma encontrándose de servicio (infracción leve por acción), también existirá causalidad cuando un efectivo de la Policía Nacional del Perú no se presenta a su unidad al término de su descanso médico (infracción leve por omisión).

La causalidad significa que la responsabilidad disciplinaria recae sobre el efectivo policial que realiza la conducta omisiva o activa; *ergo*, de acreditarse que no cometió la conducta, sino que la misma fue cometida por otro efectivo, se generará la absolución por aplicación de este principio.

XIV. PRESUNCIÓN DE LICITUD

Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario[25].

Conforme a este principio los órganos disciplinarios están en la obligación de presumir que los investigados han actuado apegados a sus deberes, esta presunción es *iuris tantum*, por cuanto admite evidencia en contrario.

Es importante establecer que esta presunción iuris tantum desaparece por la existencia de **"evidencia"** en contrario, por lo que resultará de importancia

[21] Art. 1, inciso 12 Ley 30714, Perú
[22] Art. IV, numeral 1.9 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[23] Art. IV, numeral 1.5 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[24] Art. 1, inciso 13 Ley 30714, Perú
[25] Art. 1, inciso 14 Ley 30714, Perú

establecer la diferencia entre evidencia, prueba e indicio. Lo **evidente** es aquello que es perfectamente claro, inequívoco e indiscutible; **prueba** es un medio de demostrar que un hecho es cierto, por lo tanto, la evidencia surge de un conjunto de pruebas, *verbi gratia*, si hay muchas pruebas válidas de un hecho, se puede decir que ese hecho es evidente; el **indicio** es la circunstancia conocida y probada que, en relación con el hecho, autoriza, por inducción, la conclusión de la existencia de otra u otras circunstancias. Conforme a esto, una prueba, *verbi gratia*, declaración de un testigo, no constituye la evidencia de la comisión de una infracción disciplinaria, persistiendo, por tanto, la presunción de licitud en el actuar del efectivo policial, de la misma manera, la prueba indiciaria al no demostrar la evidencia de un hecho no afecta el mencionado principio. De esta manera, será el conjunto de pruebas objetivas, actuadas en un procedimiento disciplinario policial, el que hará evidente la comisión de una infracción disciplinaria haciendo posible desvirtuar la presunción de licitud, es importante indicar que al inicio del procedimiento disciplinario el efectivo policial debe ser considerado inocente, hasta que en dicho procedimiento se tenga evidencia en contrario a través de un conjunto de pruebas objetivas.

El principio de presunción de licitud se sustenta en el **principio de presunción de inocencia** previsto en el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que indica

"Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa."

XV. CULPABILIDAD

La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley se disponga la responsabilidad administrativa objetiva[26].

La diferencia entre responsabilidad administrativa subjetiva y objetiva reside en que la primera depende de la comprobación de la existencia de dolo o culpa (intencionalidad) en la conducta del efectivo policial, mientras que la segunda se caracteriza por la sola comprobación del vínculo causal; *ergo*, la **responsabilidad administrativa subjetiva** se producirá cuando el efectivo policial en su calidad de causante de una infracción disciplinaria alcanza este resultado por dolo o culpa en su conducta, estando obligado a soportar una sanción disciplinaria sólo si se consuma su responsabilidad por dolo o culpa; en el caso de la **responsabilidad administrativa objetiva**, el deber de soportar la sanción disciplinaria se producirá independientemente de la prueba del dolo o culpa, siempre que se configure el vínculo causal entre el infractor y la conducta que constituye infracción disciplinaria, no importando la intencionalidad.

El principio de culpabilidad, en nuestro ordenamiento jurídico, se sustenta, por regla general, en la responsabilidad administrativa subjetiva por cuanto para la imposición de una sanción disciplinaria se requiere de la existencia de intencionalidad del efectivo policial en la comisión u omisión de la conducta faltosa; la sola comprobación de existencia de vínculo causal entre el infractor y la conducta ilícita no acarrea necesariamente responsabilidad administrativa para esto se requiere de la existencia de **intencionalidad** en la comisión u omisión de la conducta faltosa.

[26] Art. 1, inciso 15 Ley 30714, Perú

XVI. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el infractor en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables[27].

La descripción de este principio debe de ser complementada con el segundo párrafo del inciso 5 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

XVII. PRINCIPIO DE IGUALDAD

Mediante el cual nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole[28].

Este principio se sustenta en el derecho fundamental que tiene toda persona a la igualdad ante la ley previsto en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos

"Toda persona tiene derecho: (…) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole."

Este derecho a la igualdad debe ser concordado con el artículo 66 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes: (…) 2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados."

De esta manera, los efectivos de la Policía Nacional del Perú investigados deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de:

a) Los **otros investigados en el mismo procedimiento administrativo disciplinario policial**, *verbi gratia*, en un mismo procedimiento son varios investigados, siendo que respecto de uno de ellos se ha creado una situación desfavorable respecto de la actuación de los medios de prueba ofrecidos por éste.

b) Los **otros investigados en otros procedimientos administrativos disciplinarios policiales similares**, *verbi gratia*, existiendo varios procedimientos disciplinarios similares, se resuelve de manera diferente, sin justificación alguna, para uno de los investigados, siendo que en los demás casos existe un criterio unánime.

CONCLUSIONES

En conclusión, las normas sustantivas y adjetivas del procedimiento administrativo disciplinario policial deben de interpretarse teniendo en cuenta los principios rectores del sistema disciplinario policial, siendo que éstos son el origen y fuente del ordenamiento disciplinario policial[*].

REFERENCIAS

- Constitución Política del Perú (31 de diciembre de 1993). Perú
- Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948). París, Francia: Asamblea General de las Naciones Unidas.

[27] Art. 1, inciso 16 Ley 30714, Perú

[28] Art. 1, inciso 17 Ley 30714, Perú

[*] El autor es jurista, maestro y abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Informe Técnico 056-2016-SERVIR/GPGSC (18 de enero de 2016). PAD a servidores del Decreto Legislativo 728. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 107-2016-SERVIR/GPGSC (28 de enero de 2016). Autonomía de las responsabilidades. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Ley 30714 (30 de diciembre de 2017). Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Perú.
- Sentencia (11 de diciembre de 2006). Expedientes 6149-2006-PA/TC y 6662-2006-PA/TC, Minera SULLIDEN SHAHUINDO SAC y Compañía de Exploraciones ALGAMARCA SA. Perú: Tribunal Constitucional.

PRINCIPIOS RECTORES DEL SISTEMA DISCIPLINARIO POLICIAL. Son criterios de interpretación y de aplicación obligatoria en todo procedimiento disciplinario policial

1. LEGALIDAD. El superior y los órganos disciplinarios deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho.

2. AUTONOMÍA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. El procedimiento disciplinario sancionador es independiente y distinto de los procesos jurisdiccionales civiles, penales u otros.

3. DEBIDO PROCEDIMIENTO. Las infracciones son sancionadas con sujeción a los procedimientos establecidos en la Ley 30714, respetándose las garantías y derechos del debido procedimiento.

4. DOBLE INSTANCIA. La doble instancia garantiza los derechos de impugnación y de contradicción mediante una estructura jerárquica.

5. INMEDIATEZ. El conocimiento de la comisión de una infracción obliga el inicio inmediato del procedimiento administrativo-disciplinario.

6. PROPORCIONALIDAD. Las decisiones deben mantener proporción entre la infracción cometida y la sanción.

7. RESERVA. El personal que conozca de una investigación o sea parte de la misma, está obligado a mantener reserva del contenido del procedimiento hasta su culminación.

8. PROHIBICIÓN DE LA DOBLE INVESTIGACIÓN O SANCIÓN. No se podrá investigar o imponer dos o más sanciones disciplinarias por el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

9. TIPICIDAD. Adecuación de la conducta a la infracción descrita y sancionada por la norma sin admitir interpretación extensiva o por analogía.

10. RAZONABILIDAD. Las sanciones se gradúan en atención a la gravedad, naturaleza o trascendencia del hecho, así como las referencias administrativas disciplinarias del infractor.

11. IMPARCIALIDAD. El superior y los órganos disciplinarios actúan sin ninguna clase de discriminación o favoritismo entre el personal de la Policía Nacional del Perú.

12. CELERIDAD. El superior y los órganos disciplinarios deben cumplir su actuación dentro de los plazos establecidos, evitando actuaciones innecesarias.

13. CAUSALIDAD. La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

14. PRESUNCIÓN DE LICITUD. Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

15. CULPABILIDAD. La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

16. IRRETROACTIVIDAD. Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el infractor en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

17. IGUALDAD. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.